Un ensemble indivisible peut-il faire l'objet de plusieurs permis de construire ?

1. Procédure d'attribution ■ Enquête publique ■ Article R. 123-14 du code de l'environnement ■ Avis d'enquête ■ Affichage sur le seul territoire de la commune d'implantation du projet ■ Oui ■ Compétence pour prescrire l'enquête ■ Compétence du président de l'organe délibérant de la collectivité maître d'ouvrage ■ Oui ■ Incompétence ■ Moyen inopérant ■ Compétence liée ■ Oui.
2. Légalité au regard de la réglementation nationale ■ Unité ou pluralité de permis de construire ■ Ensemble immobilier unique ■ Nécessité d'un seul permis de construire ■ Oui ■ Exception ■ Conditions ■ Ampleur et complexité du projet ■ Existence d'éléments ayant une vocation fonctionnelle autonome ■ Prise en compte globale des règles applicables et sauvegarde des intérêts généraux ■ Délivrance de plusieurs permis ■ Légalité ■ Oui.

Résumé

Un ensemble immobilier unique doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire. Il peut toutefois faire l'objet de plusieurs permis pour chacun des éléments autonomes qu'il comporte dès lors, d'une part, que son ampleur et sa complexité le justifient, d'autre part, que l'administration soit en mesure, par une appréciation globale, d'assurer le respect des règles applicables et la protection des intérêts généraux dans les mêmes conditions que si elle délivrait un permis unique.

CE Section 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble et Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole*, req. n° 301615 – Mme Lambolez, Rapp. – Mme Burguburu, Rapp. public – SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, Av.
➥ Décision qui sera publiée au Recueil Lebon.

Conclusions

JULIE BURGUBURU, rapporteur public

Malgré le contentieux toujours pendant, les habitants de l'agglomération grenobloise profitent aujourd'hui en bordure du parc Paul Mistral d'un des stades les plus récents d'Europe, qui peut accueillir plus de 20 000 personnes. Ce stade des Alpes, qui héberge les matchs à domicile du club Grenoble Foot 38, a été inauguré le 15 février 2008. Également conçu pour accueillir des rencontres internationales de football ou de rugby et de grands événements tels que concerts, spectacles en plein air ou manifestations culturelles, il accueillait encore avant-hier un spectacle de Johnny Hallyday.

La construction d'un équipement d'une telle ampleur, envisagée dès 2000, n'a toutefois pas été sans heurts, notamment contentieux, et il paraît utile de vous en relater les principales étapes.

C'est en mars 2000 que la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, composée de 23 communes, appelée « la Métro », décide d'engager une étude préalable sur la faisabilité d'un grand stade. Par délibération du 1er juin 2001, elle retient le site de l'ancien stade municipal Charles Berty. La Métro était donc le maître d'ouvrage de la construction du stade d'agglomération, la commune de Grenoble ayant pour sa part accepté la maîtrise d'ouvrage des aménagements induits par la construction du stade dont la réalisation d'un parc de stationnement souterrain. Les deux collectivités ont ensuite délégué ces maîtrises d'ouvrage à la même société d'économie mixte. Les maîtres d'œuvre étaient en revanche distincts.

Par arrêté du 6 mai 2003, pris en application des dispositions de l'article R. 421-17 du code de l'urbanisme alors appli-

cables, le maire de Grenoble a soumis le projet de stade à une enquête publique, qui s'est déroulée du 2 juin au 2 juillet 2003. Un avis favorable, assorti de quelques réserves, a été rendu en octobre 2003.

Par deux arrêtés du 15 décembre 2003, le maire de Grenoble a alors, d'une part, délivré à la Métro le permis de construire le stade et, d'autre part, accordé à la ville le permis de construire, sous l'emprise du stade, un parc de stationnement. Ces deux arrêtés ont fait l'objet de plusieurs demandes d'annulation de la part d'habitants et d'associations, ainsi que de demandes tendant à leur suspension.

S'agissant du permis de construire le parking, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté les demandes tendant à son annulation. Le maire ayant délivré en mars 2006 un nouveau permis de construire ce parc souterrain en en réduisant la taille, la cour administrative d'appel de Lyon a prononcé en décembre 2006 un non-lieu à statuer sur les appels interjetés à l'encontre du jugement qui statuait sur les permis antérieurs.

Les procédures se sont en revanche multipliées à l'encontre du permis de construire le stade.

Contrairement aux demandes formées par l'association SOS Parc Mistral et M. Wegner et les associations SOS Grenoble et Comité de vigilance pour l'aménagement urbain de Grenoble (COVAUG) sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, qui ont été rejetées par le juge des référés du tribunal administratif, celles présentées par MM. Comparat, Avrillier, Guillemette et Mlle Mazille sur le même fondement ont été accueillies et ont conduit la Métro à demander le retrait du permis initial afin d'en solliciter un nouveau. Le maire de Grenoble a déféré à cette demande par un arrêté du 26 avril 2004, objet du présent litige.

Les recours en suspension et annulation introduits à l'encontre de ce nouveau permis ont été rejetés tant par le juge des référés que par le tribunal administratif mais certains requérants ont alors saisi la cour d'une demande de sursis à exécution du jugement, demande que la cour a rejetée par ordonnance du 10 février 2006 au motif qu'aucun préjudice difficilement réparable ne pourrait résulter de l'exécution du jugement, le permis étant devenu caduc du fait de l'interruption des travaux d'août 2004 à fin 2005.

Saisie par M. Wegner et l'association SOS Parc Paul Mistral, d'une part, et M. Comparat et autres, d'autre part, elle a toutefois annulé le jugement rejetant la demande d'annulation du permis délivré le 26 avril 2004, prorogé le 5 avril 2006 à la suite du rejet du sursis à exécution et enfin modifié le 28 avril à la demande de la Métro, au motif que le tribunal avait omis de se prononcer sur plusieurs moyens inopérants. Puis, elle a ensuite annulé le permis de construire le stade.

Avant d'examiner les moyens du pourvoi formé à l'encontre de cet arrêt du 8 juillet 2005, qui nous paraissent tous sérieux, vous pourriez vous interroger sur le raisonnement suivi par la cour s'agissant de la caducité du permis résultant, en application des dispositions de l'article R. 421-32 du code de l'urbanisme alors applicables [1], de l'interruption alléguée des travaux.

Vous vous souvenez qu'elle s'était, en effet, fondée sur cette circonstance pour rejeter en février 2006 la demande de sursis à exécution du jugement refusant l'annulation du permis. Or, vous jugez que, faute d'exécution des travaux, la péremption du permis rend les conclusions tendant à l'annulation ou à la suspension du permis de construire sans objet si le recours a déjà été introduit ou irrecevables dans le cas inverse [2]. La cour aurait-elle donc dû prononcer un non-lieu à statuer ? Nous ne le pensons pas.

Votre jurisprudence précitée n'est, en effet, applicable qu'en l'absence de tout commencement d'exécution des travaux et non dans l'hypothèse de la péremption du permis fondée sur l'interruption de travaux qui ont, par construction, débuté. Dans ce cas, les conclusions tendant à l'annulation du permis conservent bien un objet ; c'est pourquoi vous jugez que le moyen tiré de la caducité d'un permis de construire du fait de l'interruption des travaux pendant plus d'un an ne saurait être utilement invoqué à l'appui de conclusions tendant à l'annulation du permis litigieux [3].

Par suite, la cour pouvait, sans se dédire, juger en février 2006 que les conditions du sursis à exécution n'étaient pas remplies compte tenu de l'interruption des travaux sans pour autant devoir prononcer un non-lieu en décembre de la même année, les conclusions tendant à l'annulation du permis ayant conservé un objet malgré sa péremption. Elle n'avait dès lors pas à répondre, malgré le débat engagé devant elle, à ce moyen inopérant.

La cour a pu enfin porter lors du jugement de l'appel une appréciation différente que celle retenue dans le cadre du sursis à exécution s'agissant de la réalité de l'interruption des travaux. Dans cette hypothèse et quand bien même on peut le regretter, elle n'était pas plus tenue de se justifier que de répondre au moyen présenté en appel, en tout état de cause inopérant, nous l'avons dit.

La caducité du permis ne ressort d'ailleurs pas avec certitude du dossier. Au contraire, il semble que le chantier a fait l'objet entre 2004 et 2005 de travaux de remblaiement, de stabilisation et de drainage destinés à tasser le sol imprégné d'eau, travaux apparemment indispensables avant la réalisation des fondations. Les conclusions tendant à l'annulation du permis restaient donc à nos yeux, en tout état de cause, recevables.

Le pourvoi formé par la ville de Grenoble l'est également, les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'étant pas applicables à l'auteur d'un pourvoi en cassation à l'encontre d'un arrêt annulant un document d'urbanisme [4].

[1] Abrogé au 1er octobre 2007 par l'article 9 du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007.

[2] CE S. 27 mars 1958, *Ministre de la Reconstruction et du logement c/ Syndicat professionnel des vins et spiritueux de l'entrepôt Saint Bernard et autres*, req. n° 43938 : Rec., p. 195 ; 15 mai 1981, *Association de sauvegarde de l'environnement Maillot-Champerret et autres*, req. n° 14888 : Rec., p. 228 ; 9 février 1977, *Vergès*, req. n° 00114 : Rec., p. 81.

[3] 6 mai 1970, *Dejean et autres*, req. n° 73740 : Rec., T., p. 1248.

[4] 18 octobre 2006, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Bègue et commune de Saint-Leu*, req. n° 264292 : Rec., T., p. 1040.

Régularité de l'arrêt

1. Nous pouvons donc en venir à l'examen des moyens en commençant par ceux critiquant la régularité de l'arrêt.

1.1. Le pourvoi reproche tout d'abord à la cour d'avoir insuffisamment motivé ce dernier. Elle n'a, de fait, pas statué sur les fins de non-recevoir tenant à l'intérêt à agir des requérants opposées en première instance et non repris mais non abandonnées en appel, s'agissant de M. Wegner et de l'association SOS Parc Mistral et opposées pour la première fois en appel, s'agissant de M. Comparat et autres.

Or, elle ne pouvait annuler le permis litigieux sans se prononcer sur l'intérêt à agir des requérants, statuant comme juge saisi de l'appel ou, à tout le moins, au stade de l'évocation [5].

1.2. Un second moyen de légalité externe est tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative. La cour s'est, en effet, notamment fondée pour annuler le permis de construire le stade sur le motif que l'ensemble indivisible constitué par le stade et son parc de stationnement aurait dû faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme unique. Or, devant les juges du fond, les requérants s'étaient, certes, prévalus du lien indissociable existant entre les deux permis de construire mais leur raisonnement différait de celui retenu par la cour.

M. Comparat et autres, d'une part, soutenaient que le permis de construire le stade aurait été illégal en raison de l'illégalité du permis de construire le parking ; ils invoquaient donc une sorte d'exception d'illégalité. M. Wegner et l'association SOS Parc Mistral, d'autre part, reprochaient à la notice financière du projet soumis à enquête publique d'avoir sous-évalué le coût du parking. Statuant comme elle l'a fait, la cour a donc soulevé d'office, sans le communiquer aux parties, le moyen, qui n'était au demeurant pas d'ordre public, tiré de la nécessité d'une autorisation unique.

1.3. Vous pourriez donc en rester là puisque l'un ou l'autre de ces deux moyens de légalité externe est de nature à entraîner l'annulation de l'arrêt. Vous y seriez même tenu si vous estimiez qu'un des motifs d'annulation retenus par la cour était de nature à justifier légalement le dispositif de l'arrêt.

Si vous nous suivez, en revanche, pour estimer que l'ensemble de ces motifs est erroné, vous pourrez casser l'arrêt en censurant chacun de ces motifs sans qu'il soit nécessaire de vous prononcer sur la régularité de l'arrêt, conformément au mode d'emploi indiqué par votre décision de Section du 22 avril 2005, *Commune de Barcarès* [6].

2. Deux motifs d'illégalité ont été retenus par la cour pour annuler le permis de construire le stade.

Enquête publique

2.1. Le premier est tiré de l'irrégularité substantielle qui entacherait la procédure d'enquête publique ayant précédé la délivrance du permis, eu égard à l'incompétence de l'auteur de l'arrêté la prescrivant, d'une part, et aux modalités de publicité insuffisantes qui en auraient résulté, d'autre part.

L'enquête publique préalable à l'octroi du permis de construire un équipement culturel, sportif ou de loisirs susceptibles d'accueillir plus de 5 000 personnes est exigée par les dispositions combinées du I de l'article L. 123-1 du code de l'environnement et de l'article 1er du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 [7] applicable à la date du permis attaqué [8].

Les dispositions du II de l'article L. 123-1, qui, contrairement à ce qu'a jugé incidemment la cour, ne sont pas contredites sur ce point par les dispositions de l'article R. 421-17 du code de l'urbanisme alors applicables, prévoient que la décision d'ouverture de l'enquête portant sur le projet d'un groupement de collectivité territoriale est prise par le président de l'organe délibérant de la collectivité. C'est donc à juste titre que la cour a jugé que le maire de Grenoble n'était pas compétent pour prescrire l'ouverture de l'enquête publique concernant un projet dont la communauté d'agglomération était le maître d'ouvrage.

Il ressort toutefois des textes précités que le président de la communauté d'agglomération était en situation de compétence liée pour ce faire, ce qui rend inopérant le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte [9], quand bien même l'autorité arguée d'incompétence ne relève pas de la même personne morale que l'autorité compétente [10].

Mais ce n'est pas tant sur l'incompétence de l'auteur de l'acte que la cour s'est fondée pour estimer que la procédure était irrégulière que sur les conséquences de cette incompétence sur les modalités de publicité, limitées de ce fait à la commune de Grenoble.

La cour a, en effet, jugé que l'objectif recherché par les dispositions des articles L. 123-1 à 16 du code de l'environnement, et notamment de l'article L. 123-7 consistant à recueillir les observations du public dans des conditions adaptées à la nature et l'importance de l'opération, impliquait en l'espèce que l'enquête publique ne soit pas annoncée par affiches sur la seule commune de Grenoble puisque le projet était destiné à répondre à des besoins à l'échelle de l'agglomération, qu'il était réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté d'agglomération et que son impact ne se limitait pas à cette

---

[5] CE Ass. 12 janvier 1968, *Entente mutualiste de la Porte Océane*, req. n° 64062 : Rec., p. 40 ; 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, req. n° 233119 : Rec., T., p. 950 ; *BJDU* 4/2002, p. 308, et pour l'évocation, 4 octobre 1961, *Syndicat du personnel des services publics de la préfecture de la Seine*, req. n° 46004 : Rec., p. 536 ; plus généralement, le *Cours* du président Odent, p. 835 et 845.

[6] Req. n° 257877 : Rec., p. 170, concl. J.-H. Stahl ; *BJDU* 3/2005, p. 201, chron. Landais-Lenica ; *AJDA* 2005, p. 1621.

[7] Pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

[8] Et plus précisément au d. du 19° de l'annexe au décret, aujourd'hui annexé à l'article R. 123-1 du code de l'environnement.

[9] 19 novembre 1954, *Sieur Greffe*, req. n° 17474 : Rec., p. 603 ; 21 novembre 1956, *Sieur Lazarini*, req. n° 36660 : Rec., p. 443 ; 2 octobre 1970, *Sieur Gaillard*, req. n° 76124 : Rec., p. 553.

[10] Voyez, *a contrario*, l'opérance du moyen en l'absence de compétence liée pour une décision prise par le président de l'université et non par le recteur, 10 mars 1978, *Secrétaire d'État aux Universités c/ Dame Aubin*, req. n° 4057 : Rec., T., p. 918.

unique commune notamment en termes de besoins en stationnement.

Le pourvoi soutient que cette motivation est entachée d'une erreur de droit dès lors que les dispositions de l'article 12 du décret du 23 avril 1985, reprises à l'article R. 123-14 du code de l'environnement, prévoient que l'avis d'ouverture de l'enquête publique doit être affiché au minimum dans toutes les communes sur le territoire desquelles l'opération a lieu, en l'espèce, la seule commune de Grenoble – et non nécessairement dans l'ensemble des communes sur le territoire desquelles l'opération projetée serait susceptible d'avoir un impact.

La lecture des textes faite par la cour n'est certes pas dénuée de pertinence au regard de l'objet de ces dispositions mais une telle interprétation finaliste est porteuse d'insécurité juridique, la régularité de l'enquête dépendant alors d'une appréciation des effets de l'opération concernée sur le territoire des communes avoisinantes.

C'est sans doute pourquoi votre jurisprudence retient une approche plus restrictive des exigences découlant en matière de publicité des dispositions comparables des articles R. 11-4 et R. 11-14-7 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : ainsi, l'avis d'ouverture de l'enquête n'a pas à être affiché dans une commune non traversée par l'ouvrage projeté [11], ni s'agissant d'un projet de ligne de tramway dans l'ensemble des communes membres du syndicat à vocation multiple de l'agglomération, mais seulement dans les communes traversées par le projet de ligne [12]. De même, le dossier d'enquête n'a pas à être déposé dans les mairies de deux communes sur le territoire desquelles n'étaient pas projetées des acquisitions foncières ou des travaux, alors même que ceux-ci pouvaient y faire sentir leurs effets [13].

La cour nous semble donc avoir effectivement commis l'erreur de droit reprochée par le pourvoi et vous pourrez censurer ce premier motif d'annulation du permis, tiré de l'irrégularité de la procédure d'enquête publique, sans qu'il soit utile de vous prononcer sur le moyen de dénaturation des faits de l'espèce s'agissant de l'appréciation portée par la cour sur le caractère insuffisant des modalités de publicité dans les communes avoisinantes.

Un seul permis ?

2.2. Nous en venons maintenant à la question qui a justifié le renvoi de cette affaire devant votre formation de jugement : le stade et le parc souterrain, souverainement appréciés par la cour comme constituant, tant sur le plan architectural que fonctionnel, un seul ensemble immobilier, devaient-ils faire l'objet de ce fait d'une seule demande de permis de construire ?

En réalité, malgré l'importance ne serait-ce que quantitative que prend l'urbanisme au sein du contentieux administratif [14], cette question de l'adéquation de la demande de permis à la construction projetée n'est évoquée qu'incidemment par votre jurisprudence – par construction puisqu'elle ne se prononce que sur les demandes telles qu'elles ont été présentées par les pétitionnaires – et c'est donc autant un éclaircissement de celle-ci qu'une évolution, circonscrite, que nous tenterons de vous proposer.

2.2.1. La cour administrative d'appel de Lyon a apporté une réponse positive à la question posée en censurant une dernière fois le permis litigieux en tant qu'il ne porte que sur le seul stade et non sur l'ensemble qu'il forme avec le parc de stationnement. Remarqué par la doctrine [15], cet arrêt fut commenté comme affirmant, pour la première fois aussi clairement, qu'un ensemble immobilier indivisible devait par principe faire l'objet d'une seule et même demande de permis de construire, mettant par là un point d'arrêt aux débats agitant cette même doctrine sur la question des permis d'opérations complexes [16].

La solution paraissait, aux yeux des commentateurs, d'autant plus assurée qu'elle a été suivie peu de temps après par une décision du Conseil d'État jugeant qu'un ensemble de constructions indivisibles ne pouvant faire l'objet que d'un permis de construire unique, il en résultait qu'un permis de construire ne peut être délivré à une partie seulement d'un ensemble indivisible. Bien que restée inédite au recueil, la rédaction en termes de principe de cette décision du 10 octobre 2007, *M. et Mme Demoures*, lui a valu les honneurs de la doctrine qui y a vu la consécration d'une exigence jusque-là seulement implicite [17].

Tout en croyant devoir relativiser l'importance de cette dernière décision, non fichée comme on l'a dit et rendue dans un cas d'espèce très spécifique, il n'en reste pas moins que cette position de principe, *« à construction d'ensemble, permis unique »*, qui est également celle défendue par la cour, se déduisait effectivement assez naturellement de la jurisprudence antérieure, toutefois elle aussi restée assez largement inédite.

Dans le sens du permis unique, vous aviez ainsi jugé que deux corps de bâtiments séparés mais communiquant entre eux constituaient une construction unique au sens des dispositions de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme qui ne

[11] 6 juillet 1992, *Association pour la protection et la mise en valeur des sites de bords de Loire et autres*, req. n° 123405 : aux Tables sur un autre point ; 29 juillet 1994, *Association syndicale du domaine d'Ilbarritz et autres*, req. n° 129211 : aux Tables sur un autre point.
[12] 23 février 2000, *Association orléanaise pour un nouveau transport urbain*, req. n° 200116 : aux Tables sur un autre point.
[13] 6 mars 2000, *Commune de Sourribes*, req. n° 188979 : inédite ; 25 juin 2003, *Fédération départementale de protection de la nature et de l'environnement de Haute-Saône*, req. n° 244733 : inédite ; 27 février 2006, *Association Alcaly*, req. n° 257688 : aux Tables sur un autre point.
[14] Voir sur ce point la contribution du président Labetoulle aux *Mélanges Waline*, « Gouverner, administrer, juger », Dalloz 2002, p. 629.
[15] Note P.-E. Durand, *Construction-Urbanisme* 4/07, p. 23 ; *Gaz. Pal.* 16-18 septembre 2007, p. 19.
[16] P. Soler-Couteaux, « Le permis de construire d'opérations complexes », *RDI* 2003, p. 125 ; S. Pérignon, « Création des ouvrages immobiliers complexes et droit de l'urbanisme », *RDI* 1999, p. 522 ; H. Périnet-Marquet, « Permis de construire et opérations complexes », *Les Cahiers du GRIDAUH*, n° 3-1999.
[17] Voir la note J.-C. B. au *BJDU* 4/07, p. 282, avec les conclusions de Y. Aguila, et étude de P. Soler-Couteaux, « L'unicité de l'autorisation de l'ensemble immobilier indivisible », *RDI* 3/08, p. 128.

nécessitait en tout état de cause pas la délivrance de deux permis [18] ou encore que les travaux portant sur l'édification du mur de soutènement et de la terrasse entourant le bassin d'une piscine n'étaient pas dissociables de l'implantation de celle-ci et ne pouvaient donc faire l'objet d'une décision distincte de celle portant sur sa réalisation [19].

A contrario, la circonstance qu'une société ait sollicité par une demande distincte l'autorisation d'édifier un immeuble à usage de bureaux et de services sur la parcelle servant d'assiette à la construction projetée d'immeubles à usage d'habitation n'implique pas, par elle-même, dès lors que les constructions envisagées répondent à des objets distincts et ne peuvent être regardées comme les éléments d'une même opération, que la société présente une demande unique pour les deux constructions [20]. Vous avez enfin jugé, dans le cadre de la jurisprudence *Thalamy-Sekler* relative aux permis portant sur des constructions édifiées en méconnaissance des règles d'urbanisme, que l'exigence que le permis ultérieurement délivré permette la régularisation du bâtiment initial ne trouve pas à s'appliquer dans le cas où le permis initial concernait plusieurs immeubles distincts et où la modification demandée ne portait pas sur un immeuble édifié en violation de ce permis [21].

Cette position appelle toutefois, nous semble-t-il, une première nuance, liée à la notion d'indivisibilité de l'ensemble que vous maniez plus fréquemment pour apprécier la légalité du permis que la consistance de la construction.

Si cet aspect, physique ou matériel, de la question n'apparaît, en effet, qu'en creux dans la jurisprudence en la matière, c'est que celle-ci s'est focalisée sur l'indivisibilité non pas de la construction mais de l'autorisation d'urbanisme, souvent décrite comme un terrain d'élection de la théorie de l'indivisibilité entre les éléments d'un même acte juridique [22].

2.2.2. Le permis de construire est, comme vous le savez, une décision administrative qui a pour objet d'autoriser les constructions dont l'autorité compétente a vérifié qu'elles respectaient les règles d'urbanisme.

Les dispositions de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme, applicables à la date de l'arrêté attaqué, prévoient ainsi que toute « construction » doit faire l'objet préalable d'un permis de construire ; celles de l'article L. 421-3 précisent que le permis ne peut être accordé que si *« les constructions et les travaux projetés »* sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords. Précisons que les nouveaux textes issus de la réforme opérée par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, à savoir les articles L. 421-1 et L. 421-6 du code de l'urbanisme, ne diffèrent pas significativement sur ce point.

En d'autres termes, l'administration doit vérifier que le projet qui lui est soumis ne méconnaît aucune règle d'urbanisme, auquel cas et sauf exception prévue dans le cadre d'une procédure de sursis à statuer ou encore en application d'une législation spécifique, elle ne peut refuser d'accorder l'autorisation demandée. Pour effectuer correctement ce contrôle, l'administration doit être en mesure de prendre parti sur l'ensemble du projet au regard des règles qui lui sont opposables : dès lors qu'elle ne peut se prononcer qu'au vu du dossier présenté par le pétitionnaire, celui-ci doit lui offrir une connaissance complète du projet, indépendamment de toute autre information dont l'administration pourrait avoir par ailleurs connaissance [23].

Une autorisation accordée malgré un dossier de demande incomplet en tant qu'il ne permettrait pas à l'administration de se prononcer sur le respect par la construction projetée des règles sanctionnées par le permis serait ainsi illégale : vous jugez, en effet, qu'il résulte nécessairement des dispositions précitées que l'autorité qui délivre le permis ne peut s'abstenir de prendre parti sur les questions que ces dispositions définissent, en subordonnant la réalisation de la construction à la présentation d'un nouveau projet. Elle peut seulement assortir l'autorisation donnée de conditions qui n'entraînent que des modifications sur des points précis et limités et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet [24].

C'est donc l'unité de cette appréciation globale portée par l'autorité d'urbanisme, au cours de laquelle plusieurs éléments ont été rapprochés et combinés pour aboutir à une décision d'autorisation ou de refus, qui fonde votre jurisprudence sur l'indivisibilité du permis de construire.

Lorsqu'un permis est assorti par l'autorité d'urbanisme, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, d'une prescription ou condition, celle-ci en constitue le support et forme avec lui un tout indivisible. Par suite, l'illégalité d'une telle disposition est susceptible d'entraîner, selon l'étendue des conclusions, l'annulation totale du permis ou l'irrecevabilité du recours [25, 26].

---

[18] 25 septembre 1995, *Giron*, req. n° 120438.

[19] 17 décembre 2003, *M. Bontemps*, req. n° 242282 : *BJDU* 1/2004, p. 49.

[20] 10 mai 1996, *M. et Mme Maleriat Bihler*, req. n° 136926.

[21] 25 avril 2001, *Époux Ahlborn*, req. n° 207095 : Rec., T., p. 1230 ; *BJDU* 5/2001, p. 327.

[22] Voyez, notamment, les conclusions de B. Genevois sur la décision d'Assemblée du 20 novembre 1981, *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye*, req. n° 20710 : Rec., p. 429 ; *RDP* 1982 n° 2, p. 473, et la thèse de M. Staub, *L'indivisibilité en droit administratif*, LGDJ 1999, n° 735 et s.

[23] 18 mars 1970, *Rodde*, req. n° 75363 : Rec., p. 208.

[24] Voyez l'illégalité d'un permis accordé sous réserve de la production d'un plan rectificatif fixant les limites du domaine public et ne prenant ainsi pas parti sur l'implantation définitive de la construction, 7 novembre 1973, *Giudicelli*, n° 85237 : Rec., p. 624 ou, pour un permis accordé sous la réserve que les aménagements des commerces devraient faire l'objet de demandes de permis et ne prenant ainsi pas parti sur l'aspect extérieur définitif de l'immeuble, 8 janvier 1982, *Association « Tradition et maintien des puces »*, req. n° 26192 : Rec., T., p. 786.

[25] CE S. 12 octobre 1962, *Ministre de la Construction c/ Compagnie immobilière de la région parisienne*, req. n° 55655 : Rec., p. 537 ; 19 juin 1964, *Ministre de la Construction c/ Consorts Michelin*, req. n° 55966 : Rec., p. 348 ; 5 novembre 1975, *Secrétaire d'État à la Culture c/ Société Pavita*, req. n° 95530 : Rec., p. 544.

[26] Voyez, s'agissant d'une prescription concernant les obligations du pétitionnaire en matière d'aires de stationnement dont l'illégalité entraîne l'annulation du permis, 7 juin 1985, *Société de décoration et réalisations immobilières*, req. n° 44394 : Rec., T., p. 814, ou 14 décembre 1992, *Époux Léger*, req. n° 106685 : Rec., p. 444.

Comme le soulignait le président Labetoulle dans ses conclusions sous la décision *Plunian* [27], cette jurisprudence est *« intellectuellement irréprochable : c'est dans le cadre d'un pouvoir d'appréciation globale que par une décision unique l'administration accorde l'autorisation et subordonne celle-ci à telle ou telle condition ; la condition est un support de l'autorisation ; on ne peut contester la première sans remettre en cause aussi la seconde. »*

Toutefois, par cette décision *Plunian* et à l'instigation de votre commissaire du gouvernement, vous en avez atténué la rigueur en jugeant que les dispositions imposant des participations financières étaient, pour des raisons qui leur sont propres et sur lesquelles nous ne reviendrons pas, divisibles du permis, position reprise par la loi du 18 juillet 1985 à l'article L. 332-7 du code de l'urbanisme.

Une seconde atténuation résulte de la prise en compte par votre jurisprudence de la réalité des constructions autorisées par l'acte attaqué. Vous admettez, en effet, qu'un requérant puisse ne contester qu'une partie d'un permis lorsque les effets des dispositions censurées n'ont aucune incidence sur celles maintenues, par exemple si le permis porte en réalité sur plusieurs constructions distinctes.

Vous jugez par là qu'un arrêté peut comporter plusieurs décisions qui n'ont pas entre elles de lien indivisible et peuvent par suite faire l'objet d'un examen séparé. Tel est le cas d'un arrêté qui, d'une part, accorde un permis pour la construction d'un mur de clôture et la transformation d'une maison d'habitation et, d'autre part, refuse le permis pour d'autres aménagements [28] ou encore d'un arrêté autorisant plusieurs constructions à cheval sur deux communes [29]. Un même arrêté peut enfin accorder, d'une part, un permis modificatif d'une construction initiale et, d'autre part, un nouveau permis portant sur une seconde tranche de travaux, ces décisions ne comportant pas entre elles de lien indivisible [30].

Si la règle de l'indivisibilité prévaut toutefois encore au sein même de chacune des autorisations ainsi identifiées par le juge dans un même arrêté, elle joue également, malgré l'autorisation de constructions physiquement distinctes au sein d'un même permis, lorsqu'une appréciation globale est nécessaire au regard d'une règle de fond, telle par exemple que celle exigée pour l'application des dispositions de la loi dite « Littoral ». Vous avez ainsi jugé par une décision du 10 mai 1996, *Société du port de Toga SA et autres* [31], dans l'hypothèse d'un permis accordé pour un projet immobilier de grande ampleur dans un espace proche du rivage, que si les dispositions du permis présentaient un caractère divisible en tant qu'elles concernaient, d'une part, des bâtiments d'habitation et, d'autre part, des commerces et des bureaux, l'ensemble immobilier envisagé constituait, en raison de ses caractéristiques, une même opération dont la conformité avec les prescriptions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme devait être appréciée globalement. Par suite, l'opération ne pouvant en raison de son importance être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation, le permis était illégal sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les différents groupes de bâtiments prévus.

Lien physique et indivisibilité légale

2.2.3. Nous croyons que vous pouvez retenir de cette jurisprudence que ce n'est en réalité pas tant l'existence d'un ensemble architectural qui implique le dépôt d'un permis unique que, d'une part, celle d'un lien physique entre les constructions projetées ou, d'autre part, d'une indivisibilité que nous qualifierions de légale plus que de fonctionnelle au sens où l'exigence d'un permis unique pour des constructions pourtant physiquement distinctes se déduit alors de l'application d'une règle de fond – à l'instar de l'exemple que nous venons de citer s'agissant de la loi Littoral ou encore de l'exigence posée par de nombreux documents d'urbanisme de prévoir les places de stationnement nécessaires à une nouvelle construction. Dans ce dernier cas, hors l'hypothèse d'achat ou de location de places préexistantes, la création d'un parking, quand bien même il serait physiquement distinct du bâtiment principal, devrait être autorisée par le même permis, faute de quoi celui-ci, renvoyant à une autorisation ultérieure, serait illégal eu égard à la jurisprudence *Giudicelli* précitée.

Vous pourrez donc affirmer que les différents éléments d'un ensemble immobilier unique, au sens de la jurisprudence sur l'indivisibilité de l'autorisation d'urbanisme, qu'il s'agisse d'éléments physiquement indissociables ou légalement indivisibles, ne peuvent faire l'objet de demandes de permis distinctes. Dit autrement, dans une formule qui relève d'un certain bon sens mais qui s'éloigne de l'esprit du régime des autorisations d'urbanisme, un ensemble immobilier unique doit faire l'objet d'une demande unique. À défaut, l'autorisation devrait être refusée, l'autorité n'étant pas à même de prendre parti sur la conformité de l'ensemble du projet aux règles d'urbanisme.

En revanche, la seule circonstance que les travaux projetés s'inscriraient dans un même ensemble architectural ou conceptuel n'implique pas nécessairement à nos yeux le dépôt d'une demande de permis unique – à la condition que les constructions ne soient pas physiquement ou légalement nécessaires l'une à l'autre. Vous avez d'ailleurs jugé, par une décision commentée comme annonçant l'avènement du permis d'opérations complexes, que les propriétaires de terrains distincts mais contigus pouvaient présenter conjointement une demande de permis en vue de la construction sur les terrains considérés d'un ou plusieurs bâtiments présentant une unité d'ensemble au motif que les dispositions de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme alors applicables n'y faisaient pas obstacle – et non qu'elles

[27] CE S. 13 novembre 1981, req. n° 16504 : Rec., p. 413, avec les conclusions.
[28] 16 janvier 1970, *Sieur Benechet*, req. n° 75776 : Rec., p. 30 ; 2 février 1979, *Consorts Sénécal*, req. n° 05808 : Rec., p. 40 ; 4 janvier 1985, *SCI Résidence du Port*, req. n° 47248 : Rec., p. 5.
[29] CE S. même jour *Sieur de Fligue*, req. n° 59145 : Rec., p. 31.
[30] CE S. 16 février 1979, *Société civile immobilière « Cap Naïo »,* req. n° 03646 : Rec., p. 66, concl. M. Rougevin-Baville.
[31] Req. n° 140799 : Rec., p. 174 ; *BJDU* 5/96, p. 309.

les y obligeaient [32]. Il est vrai qu'en l'espèce, antérieure à la réforme de 2005, était principalement en cause la possibilité aujourd'hui prévue par les textes d'une cotitularité du permis de construire.

Précisons enfin que ce principe ne fait bien sûr pas obstacle à une évolution ultérieure de la construction, éventuellement pour lui adjoindre un élément qui lui sera alors indissociable ; mais elle passera soit par un permis modificatif, soit par un nouveau permis selon la consistance des travaux projetés, l'autorité prenant en compte dans son appréciation globale, pour la délivrance de l'un comme de l'autre, la construction préexistante [33].

2.2.4. Si vous nous suivez sur ce premier point, vous contribuerez à éclairer la pratique en énonçant un principe jusque-là sous-jacent dans votre jurisprudence et prohibant les permis partiels, caractérisés par le fait qu'ils ne suffisent pas à assurer la légalité de la construction qu'ils autoriseraient.

Un tel principe facilite grandement le travail effectué par l'administration pour contrôler la conformité aux règles d'urbanisme de centaines de milliers de permis de construire déposées chaque année et il ne pose aucune difficulté particulière pour l'immense majorité de leurs pétitionnaires.

Mais il peut paraître redoutablement complexe à mettre en œuvre dans le cadre d'opérations impliquant sur un même immeuble une division en volume d'éléments ayant des vocations diverses telles que logements publics ou privés, bureaux, commerces, stationnement, services publics, etc. ; ces différents éléments impliquant généralement multiplicité des maîtres d'ouvrage, des financements et des délais correspondants ou encore des autorisations, notamment commerciales, nécessaires.

Contrainte inadaptée

L'exigence d'unicité de l'autorisation devient alors une contrainte inadaptée à la conduite de telles opérations. Le cas qui vous est soumis aujourd'hui est d'ailleurs à cet égard relativement simple. Mais il suffit d'évoquer le réaménagement envisagé de l'immeuble de la Samaritaine qui devrait accueillir hôtel de luxe, commerces, bureaux et services publics, celui du Forum des Halles ou, plus éloigné de votre enceinte, le projet de rénovation de la tour couchée que constituent les hangars du boulevard MacDonald dans le Nord parisien pour se faire une idée des difficultés de mise en œuvre suscitées par l'exigence d'une demande unique.

Ces hypothèses limitées d'opérations de grande ampleur portant sur un même immeuble et faisant interagir divers intervenants selon la vocation spécifique de chaque volume – puisqu'on l'a vu, la question de la divisibilité du permis se pose différemment dans le cadre d'une opération complexe regroupant plusieurs bâtiments distincts –, opérations d'autant plus identifiées qu'elles sont le plus souvent conduites main dans la main avec les collectivités, justifient-elles une nouvelle atténuation des rigueurs du principe dégagé ?

2.2.4.1. Énoncer, dans le même temps, le principe et la possibilité d'y déroger n'est pas sans risque et incite à une grande prudence, voire une certaine réticence. Le principe de l'exigence d'une autorisation unique repose, on l'a dit, sur l'indivisibilité de certaines clauses du permis, nécessaires à sa légalité. Permettre, certes dans un nombre de cas restreint, des permis limités à des éléments d'une construction d'ensemble, nécessairement partiels, porte en soi le risque d'autoriser une construction méconnaissant au final les règles d'urbanisme alors même qu'elle serait conforme à son propre permis.

Nous observons toutefois que votre jurisprudence fait déjà preuve d'un certain pragmatisme en la matière puisque, par une décision du 23 décembre 1987, *Centre national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts* [34], vous avez écarté un moyen tiré de l'illégalité d'un permis au motif qu'il portait sur une partie seulement d'une construction indivisible. Il s'agissait en l'espèce de l'opéra Bastille, dont la construction a fait l'objet de deux permis de construire, le premier délivré le 9 mai 1985 correspondait notamment à la grande salle de l'Opéra alors que le second, seul en litige et qui comprenait la salle modulable, les ateliers, les commerces et le parc de stationnement avec ses accès, n'avait été délivré qu'en novembre de la même année. Vous vous êtes alors fondés sur la circonstance qu'à cette date, l'administration était en mesure de connaître l'aspect définitif du bâtiment, qui ne dépendait plus de permis de construire ultérieurs.

Or, il nous semble que vous n'étiez pas réellement dans l'hypothèse où se succèdent dans le cadre d'une opération complexe plusieurs tranches d'opérations autonomes quand bien même elles ont vocation à former à terme un ensemble cohérent. Au contraire, il s'agissait bien en l'espèce d'un ensemble immobilier unique au sens où nous l'avons défini, dont les différents éléments étaient indissociables physiquement et légalement, voire fonctionnellement. Et quand bien même l'appréciation portée par l'administration sur le second permis pouvait, compte tenu de la chronologie, prendre en compte les éléments inclus dans le premier, celui-ci n'était probablement pas entièrement exécuté quelques mois seulement après sa délivrance ; l'administration s'était donc bien fondée sur une simple autorisation et non une construction préexistante pour apprécier le projet soumis par la seconde demande.

Par suite, en écartant ce moyen, vous avez, comme nous vous le proposons, fait prévaloir le fond sur la forme. Il s'agit principalement de s'assurer que l'administration dispose, à l'occasion de l'examen d'un permis ne concernant qu'une partie de l'ensemble, des informations nécessaires pour

[32] 28 juillet 1999, *Société anonyme d'HLM « Le nouveau logis Centre Limousin »*, req. n° 182167 : Rec., p. 272 ; H. Perinet-Marquet, « Vers un permis d'opérations complexes », *Le Moniteur*, 4 février 2000, p. 68 ; D. Larralde, « Demandeurs conjoints d'un PC : l'avènement du PC d'opération complexe », *Construction-Urbanisme* 11/99, p. 19 ; A. Koenig, « Le permis de construire fusionnant les droits à construire », *RDI* 8-9/01, p. 207.

[33] Voir, récemment, pour l'appréciation cumulative de l'insuffisance théorique de terrain, 14 mai 2007, *Ville de Paris*, req. n° 280614 : inédite.

[34] Req. n° 84114 : Rec., p. 433 ; *RFDA* 1988, p. 965, concl. O. Schrameck.

porter une appréciation globale sur la conformité du projet et en tirer les conséquences sur le permis examiné. Vous n'agissez en fait pas différemment lorsque, pour apprécier le passage de seuils en matière de déclaration d'utilité publique, vous prenez en compte l'ensemble du projet alors même qu'il se décompose en plusieurs opérations distinctes [35].

Concrètement, plusieurs options sont envisageables pour assurer à l'administration une connaissance aussi complète que possible de l'opération envisagée. Un dossier chapeau présentant l'opération pourrait être annexé à chaque permis distinct, ainsi situé au sein de l'ensemble. Le premier permis à devoir être mis en œuvre (dont on peut concevoir qu'il s'agira généralement d'équipements souterrains ou d'une dalle) pourrait comporter en annexe une copie des demandes à suivre qui seront ensuite déposées, successivement, selon un calendrier défini, d'une part, par la logique des chantiers, afin d'éviter une péremption prématurée et, d'autre part, par le calendrier d'obtention des autorisations nécessaires, le contenu des demandes ultérieures pouvant toutefois évoluer à la marge en fonction de l'exécution du premier permis. Un dépôt simultané de l'ensemble des permis, lorsqu'il est possible, peut également être envisagé.

Nous faisons sur ce point confiance à l'inventivité des maîtres d'ouvrage et de leurs conseils, parfois assistés par l'administration elle-même, et nous avons finalement peu de doute sur la capacité de cette dernière à être correctement et complètement mise à même de se prononcer.

2.2.4.2. Mais l'exception ouverte pose surtout de délicates questions relatives à l'efficacité des recours qui pourraient être exercés à l'encontre de ces autorisations, qui semblent faire échec à la théorie de l'indivisibilité.

Dans le cadre du permis unique, on l'a dit, l'illégalité d'une clause entraînera sauf exception l'annulation de l'ensemble de l'autorisation. À l'inverse, quand bien même seul l'ensemble des permis partiels délivrés dans le cadre d'une même opération permet la cohérence du projet, ces permis restent distincts. Par suite, l'illégalité de l'un n'aura en théorie pas d'incidence sur la légalité de l'autre quand bien même l'un, le parking par exemple, est une condition de légalité de l'ensemble.

Nous n'avons pas, sur ce point, de réponse définitive mais plusieurs éléments nous semblent venir au soutien de la solution proposée.

Il nous semble, tout d'abord, que la division des permis ne devrait pas faire obstacle à la multiplication des recours. Rares seront les circonstances où un requérant ayant intérêt à agir à l'encontre d'un permis en sera privé face à une deuxième autorisation portant sur le même projet. Or, dans l'hypothèse de recours intentés à l'encontre de l'ensemble des permis autorisant un ensemble immobilier unique, vous pourrez en apprécier globalement la légalité, les autorisations attaquées constituant alors un ensemble indivisible [36].

L'annulation de l'un des permis, dont on sait qu'elle peut parfois intervenir alors que la construction est achevée, pourrait ensuite faire obstacle à la délivrance d'un certificat de conformité dès lors que, si ce n'est la légalité de l'autorisation au sens strict, la réalité de l'exécution de chaque permis s'inscrira nécessairement dans un ensemble auquel le permis fera référence. En termes de conséquence concrète, cette hypothèse n'est finalement pas très éloignée de celle du permis unique qui ne serait pas entièrement exécuté. Or, le récolement par l'administration de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux reste obligatoire pour tous les établissements recevant du public [37].

En outre, plus concrètement, il est tout simplement très probable que l'annulation d'un premier permis entraînerait la suspension au moins temporaire de la poursuite du projet. Si la construction de la dalle ou du parking souterrain est interrompue du fait d'un recours, les permis portant sur les étages supérieurs, s'ils ont été délivrés, risquent la péremption faute d'exécution possible. Un recours pourrait également être de nature à susciter la demande d'un nouveau permis tendant à régulariser la situation en prenant en compte les motifs de l'annulation ainsi que la modification des demandes déposées ultérieurement mais n'ayant pas encore abouti.

Enfin, reste en la matière le garde-fou de la fraude qui préserve les délais et conserve une marge de manœuvre appréciable au juge dès lors qu'elle peut notamment résulter de manœuvres dans la présentation et le contenu de la demande [38].

2.2.4.3. Il nous paraîtrait, en dernier lieu, excessivement formaliste d'annuler un permis au seul motif qu'il ne porterait pas sur la totalité de l'ensemble immobilier projeté sans que cette circonstance ait eu un effet sur la conformité de la construction projetée aux règles dont le permis vise à assurer le respect.

Comme le rappelait le président Odent [39], vous résistez aux tentations d'un formalisme étroit en estimant qu'un requérant n'est pas fondé à se prévaloir d'irrégularités de forme qui n'ont pu avoir dans les circonstances de l'espèce une quelconque influence sur la décision de l'administration. Ce n'est, en effet, pas tant le respect du formalisme que vous cherchez à assurer que celui des considérations en fonction desquelles il a été institué et de l'objectif auquel il répond.

Vous n'hésiteriez donc pas à annuler le permis si la méconnaissance d'une règle de prospect, de hauteur ou encore d'insertion paysagère était invoquée, l'appréciation portée par l'administration sur la conformité de l'objet du permis à ces règles ayant été faussée faute de disposer des informa-

[35] CE Ass. 23 octobre 1998, *Collectif alternative pyrénéenne à l'axe européen et autres*, req. n° 173295 : Rec., p. 366.

[36] Voyez, pour le cas de plusieurs permis autorisant des constructions contiguës et dont les sous-sols à usage de stationnement sont communs, 1er décembre 1995, *Ménager et Syndicat des copropriétaires de l'immeuble sis 3 rue François-Charvet à Chambéry*, req. n° 137832.

[37] Article R. 462-7 du code de l'urbanisme.

[38] CAA Paris 18 octobre 2001, *Frack et Pinvin*, req. n° 98PA02786.

[39] *Cours de contentieux administratif*, p. 1831.

tions portant sur l'ensemble du projet. Et ce serait alors tout autant la méconnaissance de la règle de fond que vous sanctionneriez que le défaut de formalisme l'ayant entraîné.

Appréciation globale

Au total, la circonstance que des éléments d'un ensemble immobilier unique aient fait l'objet de permis distincts ne nous paraît pas devoir entraîner nécessairement leur annulation dès lors, d'une part, que cette circonstance n'a pas fait obstacle à ce que l'administration puisse porter à l'occasion de chaque demande distincte une appréciation globale de la conformité aux règles d'urbanisme de la construction projetée et que, d'autre part, cette conformité est assurée par l'ensemble des permis délivrés de la même manière qu'elle l'aurait été par un permis unique. Dans cette hypothèse, nous ne pensons pas devoir vous proposer une annulation qui nous semble purement formelle et qui aurait pour seul effet de contraindre les pétitionnaires et l'administration à reprendre toute la procédure.

2.2.4.4. Vous aurez donc compris que les éléments d'incertitude résultant de la solution que nous vous proposons d'adopter et qui portent principalement, d'une part, sur la forme précise que devraient emprunter ces permis distincts et, d'autre part, sur les conséquences contentieuses de cette évolution, s'ils nous incitent à la prudence, ne nous ont finalement pas arrêtée.

Tout d'abord, parce que nous croyons que les textes et plus précisément les dispositions de l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme n'excluent pas une telle interprétation, dès lors que l'administration reste en mesure de prendre parti sur la conformité aux règles d'urbanisme de l'ensemble de l'opération projetée.

Ensuite, parce qu'en pratique, des permis partiels sous diverses formes sont délivrés par l'administration dont le silence sur le sujet, malgré son appel en la cause, ne peut à tout le moins être interprété comme une opposition absolue. Alors que les opérations concernées sont souvent portées par les collectivités qui les accueillent, qui sont en outre le plus souvent l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation – en liaison directe avec les grands opérateurs au fait des règles d'urbanisme et des conventions de droit privé propres à organiser les relations des différents intervenants, elles suscitent finalement peu de contentieux.

Non sans avoir hésité, nous vous proposons donc finalement de ne pas censurer le principe de cette pratique, confirmant par là la philosophie de votre jurisprudence en matière d'urbanisme qui cherche à concilier, par le maniement de textes souvent qualifiés de frustes, les exigences de la légalité et le principe de réalité dans sa complexité et sa diversité.

Une solution inverse nous semble, en effet, exagérément rigide et peu adaptée aux grands projets d'urbanisme. Elle pourrait, certes, constituer un appel à légiférer mais nous ne sommes pas persuadée que la loi soit mieux à même d'apporter une réponse aux questions posées alors, d'une part, qu'elle a préféré lors des récentes réformes rester muette sur le sujet – soulignons toutefois que ces réformes ont eu pour objectif de simplifier les régimes d'autorisations d'urbanisme et ont notamment autorisé, à l'article L. 600-5, l'annulation partielle d'un permis [40] – et, d'autre part, qu'une réponse jurisprudentielle permet d'adresser, comme la doctrine en exprime le souhait, un signal permettant aux services instructeurs d'unifier leur doctrine face aux spécificités du type d'opérations en cause.

2.3. Il nous reste maintenant à faire application de ces principes aux derniers moyens du pourvoi.

En l'espèce, nous croyons que la cour n'a pas dénaturé les faits de l'espèce en estimant que l'ensemble constitué par le parking et le stade constituait un seul ensemble immobilier. Au-delà des considérations physiques, dont il serait possible de débattre, le parking était nécessaire à la légalité de l'autorisation de construire le stade qui impliquait la création de stationnements, au moins pour les besoins des personnels et des livraisons (le parc souterrain étant, en effet, fermé pour des raisons de sécurité les jours de match). Le permis du stade précise d'ailleurs que les places qu'il prescrit seront situées *« sous l'emprise du stade »*.

En revanche, la cour a commis une erreur de droit en annulant le permis au seul motif qu'il ne portait pas sur la totalité de cet ensemble immobilier qui constitue à nos yeux une opération dont l'ampleur justifie le bénéfice de l'atténuation du formalisme que nous vous proposons d'adopter. Si cette circonstance impliquait effectivement que l'administration reste en mesure de porter une appréciation globale sur l'opération projetée et d'apprécier ainsi la légalité du permis attaqué au regard des règles d'urbanisme auxquelles l'opération d'ensemble était soumise, la cour ne pouvait toutefois en déduire l'annulation du permis sans rechercher, dans la limite des moyens dont elle était saisie, si elle avait eu une incidence sur le respect de ces règles par le permis attaqué.

Nous vous proposons donc pour l'ensemble de ces motifs d'accueillir le pourvoi formé par la commune de Grenoble et la Métro. Elles vous demandent de mettre à la charge des défendeurs le versement d'une somme de 3 000 € à chacune au titre des frais irrépétibles ; vous pourrez limiter ce versement à une somme de 150 € par défendeur et par collectivité requérante.

Et par ces motifs, nous concluons :
– à l'annulation de l'arrêt du 28 décembre 2006 de la cour administrative d'appel de Lyon et au renvoi de l'affaire devant cette cour ;
– et à ce que soit mise à la charge des défendeurs une somme de 150 € que chacun versera à la commune de Grenoble et à la communauté d'agglomération Grenoble Métropole en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. ■

[40] Voir pour une première application par la cour administrative d'appel de Paris de ces dispositions jugeant qu'elles sont applicables lorsque l'illégalité dont est entaché un permis réside dans la méconnaissance d'une obligation de création de places de stationnement, CAA Paris 4 décembre 2008, *SA Hôtel de la Bretonnerie et ville de Paris*, req. n° 07PA03606 : *AJDA* 2009, p. 898.

Décision

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 14 février et 19 mars 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État présentés pour la commune de Grenoble, représentée par son maire, et la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, représentée par son président, […] ; la commune de Grenoble et la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole demandent au Conseil d'État :
1°) d'annuler l'arrêt du 28 décembre 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon, faisant droit à l'appel de M. Jacques Wegner et autres d'une part, de M. Vincent Comparat et autres d'autre part, a annulé le jugement du 8 juillet 2005 du tribunal administratif de Grenoble rejetant leur demande tendant à l'annulation du permis de construire délivré le 26 avril 2004 par le maire de Grenoble à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole pour l'édification d'un stade sur un terrain sis 3, boulevard Jean Pain, ainsi que le permis de construire du 26 avril 2004 ;
2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de M. Wegner et autres et l'appel de M. Comparat et autres ;
3°) de mettre à la charge de M. Wegner et autres et de M. Comparat et autres le versement à chacune d'elles de la somme de 3 000 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; […]

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de Grenoble a, par arrêté du 15 décembre 2003, délivré un permis de construire à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole pour la réalisation d'un stade susceptible d'accueillir 20 000 spectateurs, à l'emplacement du stade Charles Berty situé sur le territoire de la commune de Grenoble ; que, par un second arrêté du même jour, le maire a délivré à la commune un permis de construire un parc de stationnement situé sous les tribunes du futur stade ; qu'il a ensuite rapporté le permis du 15 décembre 2003 relatif au stade, et délivré un nouveau permis pour cet équipement par arrêté du 26 avril 2004 ; que le tribunal administratif de Grenoble, saisi de plusieurs requêtes dirigées contre les deux permis, les a rejetées par deux jugements du 8 juillet 2005, relatifs, respectivement, au permis autorisant la réalisation du parc souterrain de stationnement et au permis autorisant la réalisation du stade ; que, par un premier arrêt du 28 décembre 2006, la cour administrative d'appel de Lyon a prononcé un non-lieu à statuer sur l'appel formé par l'association SOS Grenoble et autres contre le jugement relatif au permis concernant le parc de stationnement ; que, par un second arrêt du même jour contre lequel la commune de Grenoble et la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole se pourvoient en cassation, la cour administrative d'appel de Lyon, joignant les appels de M. Wegner et de l'association SOS Parc Paul Mistral d'une part, de M. Comparat et autres d'autre part, a annulé le permis de construire délivré le 26 avril 2004 ;

Sur la régularité de l'arrêt :
Considérant que la cour, statuant par la voie de l'évocation après avoir annulé le jugement du tribunal administratif de Grenoble, a omis de se prononcer sur les fins de non-recevoir, tirées du défaut d'intérêt à agir des requérants, soulevées devant elle en défense par la commune de Grenoble dans l'instance relative à l'appel formé par M. Comparat et autres, et devant le tribunal administratif de Grenoble dans l'instance relative à la demande de M. Wegner et de l'association SOS Parc Paul Mistral ; qu'en outre, elle a soulevé d'office, sans le communiquer, le moyen, qui n'est d'ailleurs pas d'ordre public, tiré de ce que la réalisation du stade et celle du parc de stationnement sous-jacent auraient dû faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme unique ;

Sur le bien-fondé de l'arrêt :
Considérant que le stade dont la réalisation a été autorisée par le permis de construire litigieux est susceptible d'accueillir 20 000 spectateurs environ ; que, par suite, la délivrance du permis de construire devait être précédée d'une enquête publique en application des dispositions combinées des articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement et du 19 du d de l'annexe I au décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour son application, alors en vigueur ; que l'enquête publique a été prescrite par arrêté du maire de Grenoble du 6 mai 2003 et s'est déroulée du 2 juin au 2 juillet 2003 ;

Considérant, en premier lieu, que l'article 12 du décret du 23 avril 1985, aujourd'hui repris à l'article R. 123-14 du code de l'environnement, prévoit que l'avis d'enquête est *« publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tous autres procédés, dans chacune des communes désignées par le préfet. Cette désignation porte au minimum sur toutes les communes sur le territoire desquelles l'opération doit avoir lieu. […] »* ; qu'en se fondant, pour annuler le permis litigieux, sur ce que l'affichage de l'avis d'enquête sur le territoire de la seule commune de Grenoble était insuffisant compte tenu de l'intérêt du projet pour l'ensemble de l'agglomération grenobloise, alors qu'il est constant que la commune de Grenoble est l'unique commune d'implantation du projet, la cour a commis une erreur de droit dans l'application des dispositions législatives et réglementaires précitées ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des dispositions du II de l'article L. 123-1 du code de l'environnement que le président de la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, laquelle est seule titulaire du permis de construire le stade et maître d'ouvrage du projet, était seul compétent pour prescrire l'ouverture de l'enquête publique ; que, toutefois, le vice d'incompétence dont est entaché l'arrêté du maire de Grenoble du 6 mai 2003 est insusceptible d'affecter la régularité de l'enquête publique, dès lors que le président de la communauté d'agglomération était tenu d'en prescrire l'ouverture ; que, par suite, la cour administrative d'appel de Lyon a commis une erreur de droit en estimant que ce vice était constitutif d'une irrégularité substantielle de nature à affecter la légalité du permis de construire litigieux ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors applicable : *« Le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords et si le demandeur s'engage à respecter les règles générales de construction prises en application du chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de la construction et de l'habitation. / En outre, pour les immeubles de grande hauteur ou les*

établissements recevant du public, le permis de construire ne peut être délivré que si les constructions ou les travaux projetés sont conformes aux règles de sécurité propres à ce type d'immeubles ou d'établissements, que les locaux concernés soient ou non à usage d'habitation. / Pour les établissements recevant du public, le permis de construire ne peut être délivré que si les constructions ou les travaux projetés sont conformes aux dispositions de l'article L. 111-7 du code de la construction et de l'habitation. […] » ; que s'il résulte de ces dispositions qu'une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire, elles ne font pas obstacle à ce que, lorsque l'ampleur et la complexité du projet le justifient, notamment en cas d'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage, les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome puissent faire l'objet de permis distincts, sous réserve que l'autorité administrative ait vérifié, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique sont assurés par l'ensemble des permis délivrés ;

Considérant qu'en l'espèce, le stade et le parc de stationnement sous-jacent constituaient un seul ensemble immobilier ayant fait l'objet d'une conception architecturale globale, comme l'a souverainement jugé la cour ; qu'en raison de l'ampleur et de la complexité du projet, les deux éléments de cet ensemble immobilier, ayant chacun une vocation fonctionnelle autonome, étaient susceptibles de donner lieu à des permis de construire distincts ; que, dans ces conditions, si les juges d'appel ont à bon droit jugé qu'il appartenait à l'autorité administrative de porter, au regard des règles d'urbanisme applicables, une appréciation globale sur les deux demandes de permis de construire présentées, respectivement, par la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole et par la commune de Grenoble, ils ont commis une erreur de droit en estimant que le permis autorisant la construction du stade était illégal du seul fait qu'il ne portait pas sur la totalité de l'ensemble immobilier, sans rechercher si cette circonstance avait fait obstacle à ce que le maire de Grenoble ait vérifié, dans le cadre d'une appréciation globale portant sur la totalité du projet, que la délivrance de deux permis permettait de garantir le respect des règles et intérêts généraux qu'aurait assuré la délivrance d'un permis unique, alors au surplus qu'en l'espèce les deux permis avaient fait l'objet d'une instruction commune et avaient à l'origine été délivrés le même jour ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi, que la commune de Grenoble et la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole sont fondées à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ; qu'il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 et de mettre à la charge de M. Wegner, de l'association SOS Parc Paul Mistral, de M. Comparat, de M. Avrillier, de M. Guillemette et de Mme Mazille le versement à la commune de Grenoble d'une part, à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole d'autre part, d'une somme de 150 € chacun ;

DÉCIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 28 décembre 2006 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée devant la cour administrative d'appel de Lyon.

Article 3 : M. Wegner, l'association SOS Parc Paul Mistral, M. Comparat, M. Avrillier, M. Guillemette et Mme Mazille verseront chacun à la commune de Grenoble d'une part, à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole d'autre part, une somme de 150 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[…] ■

Observations

1. Ce très important arrêt, qui donne avec précision les orientations attendues pour la réalisation, du point de vue de l'urbanisme, des opérations complexes, fera dans un prochain numéro l'objet d'une analyse plus approfondie. Il mérite toutefois d'être immédiatement porté à la connaissance des lecteurs, avec les quelques remarques qu'il implique d'ores et déjà et les conclusions très complètes du rapporteur public qui contribuent à en éclairer la portée.

Comme le dit madame Burguburu dans ses conclusions, son premier intérêt est tout simplement de confirmer et de consacrer un principe déjà plus qu'en filigrane dans la jurisprudence : dans le cas d'un ouvrage unique, indivisible, qui ne peut être normalement appréhendé, du point de vue de son insertion dans les règles d'urbanisme applicables, que dans son ensemble, il faut délivrer un seul permis pour le tout [41]. Les différents cas de figure sont rappelés de manière exhaustive dans les conclusions.

Mais d'un intérêt équivalent est la possibilité de déroger à ce principe dans des circonstances et à des conditions que le Conseil d'État formule, à notre sens, on ne peut plus clairement. L'administration peut délivrer plusieurs permis pour un ensemble immobilier unique – expression que l'arrêt préfère à celle *« d'indivisible »* –, pour cha-

[41] CE 10 octobre 2007, *Demoures* : *BJDU* 4/2007, p. 282 ; en revanche un même permis peut autoriser des bâtiments distincts : CE 182005, *Constant* : *BJDU* 4/2005, p. 261.

cun de ses éléments qui a une *« vocation fonctionnelle autonome »*, à la double condition, d'une part, que cela se justifie et, d'autre part, que les intérêts généraux que la législation d'urbanisme a pour objet de préserver soient dûment pris en compte. L'ouvrage, en principe caractérisé par son unicité, peut alors faire l'objet de plusieurs permis, ce qui signifie que les pétitionnaires peuvent présenter plusieurs demandes et qu'il doit être donné suite à cette présentation du projet. À notre sens, l'administration ne pourrait refuser la délivrance de plusieurs permis que si les conditions posées par l'arrêt rapporté n'étaient pas remplies. Elle ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire.

Restera à préciser les conditions d'application de cette jurisprudence. Il faut que l'ampleur et la complexité d'un projet le justifient. Comme le proposait le rapporteur public, l'exception au principe du permis unique pour un ouvrage unique est donc assez étroitement circonscrite. Elle ne jouera en pratique que pour des opérations de grande importance dont le cas d'espèce est un très bon exemple. Cette condition est évidemment soumise au contrôle du juge, dont on peut imaginer qu'il sera un contrôle normal. Des permis différents ne peuvent être délivrés que pour, en quelque sorte, des sous-ensembles identifiables de l'ouvrage. Cette détermination des parties du tout qui pourront être autorisées par des permis différents se fait à partir d'un critère fonctionnel qui est d'ailleurs sans doute le plus opérant et le plus facile à mettre en œuvre. Le cas d'espèce est de ce point de vue simplissime : stade et parking. Il n'en ira pas toujours ainsi. Un peu comme pour les différentes destinations des zones des PLU de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, il faudra au fur et à mesure identifier les « fonctions » qui peuvent ouvrir la possibilité de permis distincts. Ces « fonctions » peuvent-elles être commerciales, logistiques, etc. La question reste ouverte et doit être approfondie. Enfin, les permis distincts ne seront légaux que si l'administration aura pu prendre en compte globalement les contraintes d'urbanisme, ce qui amène la question, d'ailleurs abordée par le rapporteur public, de la présentation et de la coordination même des demandes de permis de construire. Cette appréciation globale dont parle l'arrêt ne signifie nullement que l'administration pourrait revenir à un permis unique, mais que pour délivrer des permis distincts elle doit s'assurer que l'ouvrage qui sera finalement réalisé respecte les règles qui lui auraient été applicables si on avait délivré un seul permis. Malgré d'inévitables incertitudes, qu'à notre avis n'aurait pas mieux levées le législateur, la décision rapportée ouvre ainsi de très intéressantes perspectives.

2. Doit être aussi relevée la solution donnée à la question de l'enquête publique. L'affichage de l'avis d'enquête doit se faire seulement sur le territoire d'implantation du bâtiment. Seul le président de la communauté d'agglomération avait compétence pour prescrire l'enquête, mais comme celle-ci était obligatoire et que donc l'administration avait compétence liée, le moyen est, selon une jurisprudence aussi constante que justifiée, inopérant. On notera toutefois que l'arrêt lève une ambiguïté des textes : l'ancien article R. 421-17 du code de l'urbanisme, comme le texte maintenant applicable de l'article R. 423-57, semblent bien dire que l'autorité compétente pour soumettre le projet à enquête est celle qui délivre le permis de construire. Il n'en va pas de même de l'article L. 123-1 du code de l'environnement selon lequel c'est le président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement qui mène le projet qui est compétent. L'arrêt rapporté revient à faire prévaloir le texte législatif sur le texte réglementaire. ■

J.-C. B.